

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan menurut Pasal 9 terbagi atas urusan pemerintahan *absolut*, urusan pemerintahan *konkruen* dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan *absolut* adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat, sedangkan urusan pemerintahan *konkruen* merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara urusan pemerintahan pusat, urusan pemerintahan daerah provinsi dan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Adapun urusan pemerintahan umum adalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pada dasarnya pembagian urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (7) susunan dan

tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, pembagian urusan pemerintahan tersebut bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintahan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, yang dimaksud urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Klasifikasi urusan pemerintahan daerah di atur jelas dalam undang - undang. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diatur dalam Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 12 Ayat (1): “Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi : pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, serta sosial.”

Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 Ayat (2): “Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan

desa, pengendalian produk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Urusan pemerintah pilihan dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 Ayat (3) yang menyebutkan “Urusan pemerintahan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumberdaya mineral, perdagangan, perindustrian dan, transmigrasi”. Salah satu kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk melayani masyarakat adalah menyediakan segala keperluan demi tercapainya pelayanan bagi masyarakat dengan sebaik baiknya, yaitu dengan melakukan pengadaan barang sebagai sarana penunjang dalam menyelesaikan segala urusan yang menjadi kewajiban pemerintah daerah.

Fungsi pemerintah daerah untuk melayani masyarakat tentu membutuhkan anggaran, dan anggaran tersebut harus disusun dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, serta ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dengan demikian APBD merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar akan dirasakan oleh masyarakat.

APBD pada hakikatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus selalu berupaya secara nyata dan terstruktur untuk menghasilkan suatu APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat atas dasar potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasikan kepentingan dan akuntabilitas publik. Suatu anggaran yang telah direncanakan dengan baik, sehingga tujuan maupun sasaran akan dapat tercapai secara berdayaguna dan berhasil guna.

Salah satu aspek penting dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Anggaran daerah yang tercermin dalam APBD merupakan instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah, menduduki posisi yang sangat penting dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan belanja, alat bantu pengambilan putusan dan perencanaan pembangunan serta alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang dan ukuran standar untuk mengevaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas pada berbagai unit kerja.

APBD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:<sup>1</sup> 1) Fungsi otorisasi. Anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja daerah pada tahun bersangkutan 2) Fungsi perencanaan. Anggaran daerah

---

<sup>1</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No: 13 Tahun 2006

menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. 3) Fungsi pengawasan. Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. 4) Fungsi alokasi. Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi efektifitas perekonomian. 5) Fungsi distribusi. Anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. 6) Fungsi stabilitasi. Anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Menurut Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014. Uraian Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2014, angka romawi I, disebutkan bahwa Perlunya terdapat sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dengan kebijakan pemerintah. Selain itu dalam rencana kerja pemerintah (RKP) tahun 2014, telah ditetapkan tema Pembangunan Nasional, ialah “Memantapkan Perekonomian Nasional untuk Peningkatan Kesejahteraan Rakyat yang Berkeadilan”, dengan sasaran utama yang harus dicapai pada akhir tahun 2014 antara lain yaitu: 1) Pencapaian target pertumbuhan ekonomi sebesar 6,8 sampai dengan 7,2 persen; 2) Penurunan angka pengangguran menjadi 5,0 sampai dengan 6,0 persen; 3) Penurunan angka kemiskinan menjadi 8,0 sampai dengan 10,0 persen; dan 4) Laju Inflasi 4,5 persen dan bertambah atau berkurang 1,0 persen.

Memperhatikan sasaran utama tersebut, ditetapkan 11 (sebelas) Prioritas Nasional dan 3 (tiga) prioritas lainnya yang harus disinergikan dengan prioritas pembangunan daerah, yaitu: 1) reformasi birokrasi dan tata kelola; 2) pendidikan; 3) kesehatan; 4) penanggulangan kemiskinan; 5) ketahanan pangan; 6) infrastruktur; 7) iklim investasi dan iklim usaha; 8) Energi; 9) Lingkungan hidup dan pengelolaan bencana, daerah tertinggal, terdepan, dan pasca konflik; 10) Kebudayaan, ekonomi kreatif dan inovasi teknologi; dan 3 (tiga) prioritas lainnya yaitu (1) bidang politik, hukum, dan keamanan; (2) bidang perekonomian; dan (3) bidang kesejahteraan masyarakat.

Pada tahun 2013 Kabupaten Jombang telah melakukan pergantian kepemimpinan, berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jombang Nomor: 57/Kpts/KPU/Kab-014.329722/2013 tertanggal 10 juni 2013, menetapkan dengan sah pengganti pemimpin daerah adalah Drs. Ec. H. Nyono Suharli Wihandoko sebagai Bupati Kabupaten Jombang dan Hj. Munjidah Wahab sebagai Wakil Bupati Kabupaten Jombang periode 2013 – 2018.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat 1 BAB III Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem perencanaan pembangunan nasional, yang dimaksud dengan “Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, adalah perencanaan yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional.” Adapun visi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Jombang periode 2013 - 2018 terpilih adalah “Jombang sejahtera untuk semua”. Sedangkan misi yang

ditawarkan adalah : 1) Meningkatkan kualitas kehidupan sosial dan beragama 2) Mewujudkan layanan dasar yang terjangkau 3) Meningkatkan perekonomian daerah yang berdaya saing dan merata 4) Menyediakan infrastruktur dasar yang berkualitas dan berwawasan lingkungan dan 5) Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.<sup>2</sup>

Pada saat kampanye dua pasangan calon terpilih menyampaikan visi dan misi tentang Jombang kedepan (2013-2018), yang diterjemahkan menjadi sebuah program yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah. Salah satu bagian dari penjabaran visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati terpilih yakni pada poin 2 “Mewujudkan layanan dasar yang terjangkau” adalah membelikan 306 mobil operasional untuk desa dan kelurahan. Rencana pembelian mobil tersebut kemudian di anggarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jombang tahun 2014 sebesar Rp. 59.599.000.000,- (Lima puluh sembilan milyar lima ratus sembilan puluh sembilan juta rupiah), yang dibagi menjadi dua kali penganggaran yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2014 serta Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2014 yang masing - masing bernilai Rp 29.764.000.000,- dan Rp 29.835.000.000.

Visi dan misi yang disampaikan oleh Calon Bupati-Wakil Bupati terpilih dapat dimasukkan menjadi bagian dari RPJMD (rencana pembangunan jangka menengah daerah), diantaranya adalah membelikan mobil kesehatan untuk

---

<sup>2</sup> <http://jombangkab.go.id/index.php/page/detail/pemerintahan-visi-dan-misi.html>, diakses tanggal 22 maret 2016

pemerintahan desa. Mobil yang dipilih oleh Bupati dan Wakil Bupati terpilih adalah jenis mobil van, Merk Suzuki type APV.<sup>3</sup> Mobil “siaga desa” yang diperuntukkan bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan khususnya dibidang kesehatan, sehingga mobil tersebut juga harus di desain seperti ambulan serta dilengkapi dengan peralatan sebagaimana mobil ambulan, misalnya dilengkapi dengan lampu sirine, tempat tidur dorong, tata letak jok tempat duduk belakang yang dibuat berhadap-hadapan, serta pintu yang semula berada disamping sebelah kiri diubah menjadi pintu berada di belakang. Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian maka judul dalam penelitian ini yaitu: **“Analisis Penganggaran Pengadaan Mobil Siaga Desa Berdasarkan Pasal 2 Ayat 1 Huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014 (Studi Kasus Pengadaan Mobil Siaga Desa di Kabupaten Jombang)”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah penyusunan anggaran pengadaan mobil siaga desa di Kabupaten Jombang sudah sesuai dengan Pasal 2 Ayat 1 Huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014 ?
2. Apakah faktor yang menjadi dukungan dan hambatan dalam penyusunan anggaran pengadaan mobil siaga desa di Kabupaten Jombang berdasarkan Pasal 2 Ayat 1 Huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun

---

<sup>3</sup> Peraturan Bupati Jombang Tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2014.



2013 Tentang Pedoman Pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dipaparkan diatas, tujuan tugas akhir ini adalah :

1. Untuk mengetahui penyusunan anggaran pengadaan mobil siaga desa di Kabupaten Jombang sudah sesuai dengan Pasal 2 Ayat 1 Huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014.
2. Untuk mengetahui faktor yang menjadi dukungan dan hambatan dalam penyusunan anggaran pengadaan mobil siaga desa di Kabupaten Jombang berdasarkan Pasal 2 Ayat 1 Huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuannya, penulis mengharapkan penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dalam tatanan hukum di Indonesia dan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam perkembangan ilmu pengetahuan serta tata pemerintahan, khususnya di Kabupaten Jombang.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan bidang hukum khususnya mengenai proses penyusunan anggaran daerah dan pengaturan penggunaan mobil siaga desa serta sebagai pemenuhan syarat gelar sarjana hukum strata satu di Universitas Muhammadiyah Malang.

### b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan dan informasi bagi pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat di daerah.

### c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan kesadaran bagi masyarakat terhadap fungsi mobil siaga desa di Kabupaten Jombang.

## **E. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, menambah pengetahuan dan wawasan terkait dengan proses penyusunan anggaran mobil siaga desa.
2. Kegunaan Praktis dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan penyusunan anggaran oleh Pemerintah Kabupaten Jombang kepada desa.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan penulisan hukum ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yakni melihat hukum sebagai perilaku manusia dalam masyarakat.<sup>4</sup> Studi yang demikian itu, hukum tidak dikonsepsikan sebagai gejala normatif yang otonomi (seperti *study law in books*), tetapi hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain.<sup>5</sup>

### **2. Lokasi Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis memilih lokasi di Kabupaten Jombang. Hal ini dikarenakan penulis ingin mengetahui proses penyusunan anggaran mobil siaga desa di Kabupaten Jombang dan ingin mengetahui regulasi penggunaan mobil siaga desa yang berada di desa Kabupaten Jombang, serta lebih mudah dalam pencarian data penelitian di Kabupaten Jombang.

### **3. Sumber Data**

Dalam penulisan ini penulis menggunakan beberapa bahan hukum sebagai berikut :

#### **a. Sumber Data Premier**

Sumber data primer adalah jenis data primer yang langsung dari sumber utama tanpa adanya perantara, yang didapat melalui proses interview/wawancara atau observasi pada tempat yang diteliti. Penulis

---

<sup>4</sup> Fakultas Hukum 2012, Pedoman Penulisan Hukum. Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang. Hal. 18

<sup>5</sup>*The focus of the sociology of law, however it is defined, need to be seen as the study of "the law in action" rather than the traditional lawyer's concern with "the law in action"* (Roman Tomasic, The sociology of law, Sage Publication London, Beverly Hill, New Delhi, 1986, Hal.6

melakukan wawancara dengan Agus Purnomo, SH, M.Si selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang, Drs. Pinto Widiarto selaku Kepala Bagian Anggaran DPRD Kabupaten Jombang, Dra. Tri Endah Sektiwati selaku Kepala Bagian Perlengkapan Pemerintah Kabupaten Jombang

**b. Sumber Data Sekunder**

Sumber data sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan melalui bahan-bahan literatur yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014.

**c. Sumber Data Tersier**

Bahan hukum tersier berupa jenis data mengenai pengertian baku, istilah baku yang diperoleh dari ensiklopedi, kamus, glossary dan lain-lain.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

**a. Wawancara**

Yaitu memperoleh dan mengumpulkan data melalui tanya jawab, dialog/diskusi dengan Agus Purnomo, SH, M.Si selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang, Drs. Pinto Widiarto selaku Kepala Bagian Anggaran DPRD Kabupaten Jombang dan, Dra. Tri Endah Sektiwati selaku Kepala Bagian Perlengkapan Pemerintah Kabupaten Jombang

b. Observasi

Yaitu dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap Mobil Siaga Desa di Kabupaten Jombang.

c. Studi Kepustakaan

Yaitu dengan melakukan penelusuran dan pencarian bahan-bahan kepustakaan dari berbagai literatur/buku-buku maupun jurnal.

d. Internet

Yaitu dengan melakukan penelusuran dan pencarian bahan-bahan melalui internet atau website untuk melengkapi bahan hukum lainnya.

**5. Teknik Analisa Data**

Seluruh data yang terkumpul dianalisis menggunakan analisis Deskriptif Kualitatif yang kemudian disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

**G. Sistematika Penelitian**

Sistematika penulisan ini terdiri dari 4 (empat) bab yang tersusun secara sistematis sehingga dapat dengan mudah dipahami, yang secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut :

**BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

**BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan lebih dalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini diperoleh dari studi kepustakaan dan digunakan sebagai kerangka untuk memudahkan penulisan penelitian.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini akan diuraikan pembahasan permasalahan yang diangkat oleh penulis. Dalam pembahasan ini penulis akan memaparkan mengenai pengadaan Mobil Siaga Desa.

### **BAB IV : PENUTUP**

Pada bab ini penutup berisi kesimpulan dari pembahasan mengenai hasil penelitian serta saran-saran yang perlu disampaikan terkait dengan permasalahan yang telah diteliti.

